

Руководство по надзорной деятельности СКК

1. Введение и цель

Цель данного руководства – разъяснить ожидания Глобального фонда по надзорной деятельности, так как это относится к СКК, Региональным координационным механизмам и другим национальным органам, которые служат для координации грантов Глобального фонда. Данный документ является первым в серии оперативных руководств, направленных на решение ключевых вопросов и проблем функционирования СКК.

Обеспечение надзора за разработкой заявки, проведением переговоров по гранту, внедрением гранта и закрытием гранта относится к основной функции СКК¹. От СКК фактически требуется иметь план по надзору², без которого он может быть лишен права на получение финансирования.

В целом, надзор является ключевой руководящей функцией. Надзор обеспечивает реализацию мероприятий в соответствии с планом, указывая стратегическое направление основным реципиентам, обеспечивая соблюдение политики и процедур, организуя финансовый контроль (включая независимые аудиторские проверки) и следуя ключевым рекомендациям³.

Хорошее руководство подразумевает, что СКК должны работать с соблюдением прозрачности и подотчетности. Они должны иметь прозрачные каналы распространения своих рекомендаций и решений среди общественности, а их руководство должно учитывать мнения всех заинтересованных сторон. При

¹ Принципы управления СКК, его функции и обязанности разъясняются в документе «Пересмотренное руководство по цели, структуре и составу Страновых координационных комитетов и квалификационные требования для получения грантов» («Руководство по СКК»), который можно найти на веб-сайте Глобального фонда www.theglobalfund.org.

² «Руководство по СКК» гласит, что: «СКК необходимо внедрить и поддерживать прозрачную, документированную процедуру для назначения Основных реципиентов и надзора за реализацией программы».
«Руководство по СКК» также гласит, что «СКК необходимо внедрить и поддерживать прозрачную, документированную процедуру для ... обеспечения вклада широкого круга заинтересованных сторон, включая членов СКК и всех остальных, в процесс разработки заявки и надзора за грантом».

³ Концепции надзора взяты из проекта документа ООН «Комплексная оценка руководства и надзора в рамках ООН, фондов, программ и специализированных агентств, том 2: Принципы и практические методы руководства и надзора», июнь 2006 г.

обеспечении надзора за внедрением гранта необходимо запрашивать и рассматривать точки зрения тех, кто не является членом СКК.

На каждом СКК лежит ответственность за разработку своих собственных административных решений для процессов внедрения гранта. Для эффективного управления этой деятельностью Глобальный фонд настоятельно рекомендует СКК выработать четкие оперативные процедуры и инструкции (например, определяющие выбор членов, процедуры голосования и т.п.). Эти руководства помогают обеспечить функционирование СКК таким образом, который понятен всем членам и заинтересованным сторонам и согласован с ними.

2. Принципы надзора СКК

Основной принцип надзора заключается в обеспечении рационального и эффективного использования ресурсов – финансовых и кадровых - на пользу конкретной стране.

Несмотря на то, что именно СКК в конечном итоге несут ответственность за успех или неудачу в получении средств и обеспечении их надлежащего освоения, Глобальный фонд признает, что все организации (СКК, ОР, СР, МАФ и Секретариат) работают над достижением одних и тех же программных целей для уменьшения пагубного воздействия ВИЧ/СПИД, туберкулеза и малярии. СКК несут на себе особую обязанность по организации общего управления грантами Глобального фонда в стране. Для этого необходимо иметь четкий план надзора.

Обеспечение надзора является основной обязанностью СКК, и каждый его член должен иметь возможность посвящать этому достаточно времени, чтобы оценить эффективность внедрения гранта и затем дать важные рекомендации. Однако, Глобальный фонд также понимает, каким плотным часто бывает график у членов СКК, ведь у них много других обязанностей. Этот факт подчеркивает важность проведения тщательно спланированных заседаний СКК и наличия четких *процедур надзора*, чтобы рационально использовать время, посвященное надзорным функциям СКК. Не менее важным в процедуре надзора является обязанность ОР своевременно предоставлять СКК актуальные отчеты. СКК обязан рассматривать эти отчеты, анализировать полученную информацию и давать ОР инструкции по вопросам внедрения гранта.

3. Отличия надзора от мониторинга и оценки

СКК это новая особая структура, деятельность которой практически не совпадает с работой других органов управления. Некоторые сравнивают СКК с советом директоров коммерческой или неправительственной организации, в то время, как другие – с Парламентом или национальным консультативным комитетом. А кто-то предпочитает сравнение с вертолетом, который висит в воздухе и может наблюдать не только за отдельными деревьями, но и за всем лесом. Ни один из вариантов не подходит на все 100%. Совет директоров направляет деятельность организации и обеспечивает достижение ключевых показателей эффективности. Парламент контролирует, как правительство выполняет свою работу, и обеспечивает соблюдение правительством намеченного плана действий. Вертолет дает визуальное представление о надзоре, но не о структуре руководства. Независимо от выбранных аналогий, функция СКК – фокусироваться на «всей

панораме» и обеспечивать следование принципам финансирования на основе результатов, а не подробно вникать в рутинную работу по внедрению гранта.

Функции СКК и ОР взаимно дополняют друг друга. Надзорная функция СКК отличается от обязанности ОР проводить мониторинг и оценку внедрения грантов⁴. Надзор требует от СКК понимать, как работают гранты, отслеживать ход работ и возникающие трудности, а также давать рекомендации ОР для повышения эффективности. Надзор представляет собой один из видов мониторинга, который фокусируется на руководстве и понимании всей панорамы событий. СКК отвечает за понимание процесса внедрения гранта на макроуровне, но от него не требуется вникать в мелкие детали, это является обязанностью ОР. Это особенно важно сейчас, когда СКК, в среднем, осуществляет надзор за четырьмя грантами, а несколько СКК управляют 10-17 грантами. Для надзора за внедрением грантов крайне важно иметь тщательно продуманный, четкий *план* надзора.

Наоборот, мониторинг представляет собой отслеживание ключевых элементов работы программы/проекта, обычно входных и выходных данных, посредством систем ведения учета, регулярной отчетности и эпиднадзора, а также изучения и инспектирования медицинских учреждений⁵. Мониторинг часто бывает более подробным чем надзор и фокусируется на измерении степени достижения целей. Надзор обеспечивает ведение мониторинга, предоставление отчетов по результатам и соответствие программы поставленным целям. Оценка «это эпизодическое оценивание изменений в намеченных результатах, которые относятся к программному или проектному вмешательству»⁶.

Поскольку надзор фокусируется на макроуровне, СКК должны рассматривать следующие всеобъемлющие вопросы:

- Финансы. Где находятся деньги? Будут ли они получены вовремя? Распределяются ли они оперативно и надлежащим образом? Кто получает выгоду?
- Закупки. Направляются ли медикаменты, москитные сетки, лабораторные принадлежности и т.п. туда, куда необходимо? Своевременно ли получают их организации, занимающиеся внедрением? Надежна ли и безопасна система распределения? Получают ли их пациенты?

⁴ К сожалению, термины «надзор» и «мониторинг» часто используются взаимозаменяемо в самых разных профессиональных ситуациях, но переводятся они между шестью официальными языками ООН по-разному. Признавая, что не существует общепринятого определения разницы между надзором и мониторингом, данный документ намеренно упрощает это отличие, чтобы СКК лучше понимали свои надзорные обязанности.

⁵ «Методическое руководство по мониторингу и оценке: ВИЧ/СПИД, туберкулез и малярия», январь 2006 г., http://www.theglobalfund.org/pdf/guidelines/pp_me_toolkit_en.pdf.

⁶ «Методическое руководство по мониторингу и оценке: ВИЧ/СПИД, туберкулез и малярия».

- Внедрение. Проводятся ли мероприятия согласно графику? Получают ли необходимые услуги те, кто в них нуждается?
- Результаты. Достигаются ли цели?
- Отчетность. Своевременно ли подаются полностью заполненные и точные отчеты?
- Техническая помощь. Какие узкие места существуют в процессе внедрения гранта (например, закупки, кадровые ресурсы и т.п.)? Какая техническая помощь нужна для наращивания потенциала и решения проблем? Каковы результаты использования технической помощи?

4. Надзорная функция СКК

План надзора может варьироваться от простого отслеживания средств гранта до более всестороннего плана управления, который включает подробные стратегии обмена информацией и сложные структуры комитетов. Надзор СКК является непростым процессом, поскольку его архитектура обязанностей нова и отличается от традиционной для других финансовых агентств и механизмов.

Несмотря на то, что обеспечение надзора входит в обязанности СКК, договорные отношения для надлежащей выплаты средств установлены между ОР и Секретариатом Глобального фонда, а не СКК. Эти соглашения отличаются от большинства надзорных взаимоотношений на договорной основе, и могут показаться более сложными, поскольку местный агент фонда от имени Секретариата оценивает эффективность работы ОР и проверяет полученную информацию⁷. ОР, в свою очередь, осуществляет свой надзор за суб-реципиентами, которые занимаются реализацией мероприятий. Кроме того, в некоторых странах общесекторные подходы и другие виды согласованных систем здравоохранения или механизмов совместного финансирования могут иметь другие, уже существующие, процедуры, которые СКК может и должен использовать для выполнения своих обязанностей по надзору. То, как должен происходить обмен информацией между ОР, МАФ и СКК, более подробно описано в «Протоколе обмена информацией для Местного агента фонда»⁸.

Основной обязанностью СКК, которая существенно влияет на его надзорную функцию, является выбор ОР. Это важное решение имеет долгосрочные последствия и их не следует недооценивать. Можно привести аналогию из частного сектора, когда организация принимает на работу нового исполнительного директора. Как правило, организация при этом осознанно взвешивает и оценивает личные качества, навыки и достоинства кандидата, чтобы выбрать лучшего из всех возможных. Аналогичным образом, СКК назначает ОР, с которым затем заключается договор о внедрении гранта в соответствии с целями, основанными на результатах работы. Также важно разумно подойти к выбору своего ОР, поскольку в большинстве случаев именно ОР выбирает суб-реципиентов, которые

⁷ Для получения более подробной информации о роли МАФ и его отношениях с ОР и СКК зайдите на <http://www.theglobalfund.org/en/about/structures/lfa/>.

⁸ http://www.theglobalfund.org/en/files/about/structures/lfa/background/GFPolicy/LFA_In-country_Communications_Protocol.pdf

и реализуют основную часть программных мероприятий. Очевидно, что для СКК очень важно быть уверенным в своих Основных реципиентах.

Обязанностью СКК является именно надзор за ОР, а не внедрение гранта. Уровень осуществляемого СКК надзора определяется каждой страной индивидуально. Тем не менее, все СКК должны найти способ сбалансировать свою надзорную деятельность (т.е. запрос данных, число и продолжительность выездов на места) с договорными обязательствами ОР для достижения поставленных перед грантом целей.

Надзор подразумевает, что СКК будет наблюдать за эффективностью гранта в долгосрочном периоде, оставив ОР рутинную работу по внедрению.

Поскольку члены СКК представляют самые различные слои общества, они могут и должны привносить свой профессиональный опыт и привлекать свои сообщества с целью улучшить процесс внедрения гранта. Например, представители НПО в СКК могут проявить глубокое, учитывающее контекст, понимание данных об эффективности работы; представители правительства могут помочь в обходе сложных таможенных правил с целью избежать проволочек в поставке закупленных товаров; члены СКК от частного сектора могут привнести передовую практику в бухгалтерии или менеджменте, которая может быть полезна как самому СКК, так и ОР. Большинство СКК обладают массой информации, важными связями и навыками, и это следует использовать для того, чтобы помочь ОР решить проблемы, с которыми он не в состоянии справиться. СКК может и должен использовать свои связи с целью решения проблем, возникающих при внедрении гранта.

4.1. Области надзора

Разработка заявки

СКК обеспечивает наличие соответствующих ресурсов (кадровых, финансовых и технических) для разработки успешных заявок. В этой функции СКК координирует разработку заявки и выбирает одного или нескольких ОР.

Как часть квалификационных требований для получения финансирования, СКК должен обеспечить участие в разработке заявки и процессе надзора не только членов СКК, но и широкого круга заинтересованных сторон. Привлекая к работе тех, кто не является его членом, СКК обеспечивает более широкую национальную поддержку, повышает объективность принимаемых решений и улучшает качество заявок.

Переговоры по гранту

В течение года (если этот срок не был продлен) после утверждения заявки с ОР подписывается Грантовое соглашение. Поскольку основной обмен информацией в ходе этих переговоров происходит между предлагаемым(ми) ОР, МАФ и Секретариатом, СКК должен: *осуществлять надзор* за процессом переговоров для обеспечения его продвижения; определять, откуда при необходимости может быть получена техническая помощь; и отслеживать любые изменения, которые вносятся в заявку. СКК должен полностью понять смысл всех положений

грантового соглашения прежде, чем оно будет подписано – таким образом, все члены будут знать об основных программных мероприятиях, целях и бюджете до начала процесса внедрения.

Внедрение гранта

Надзор за грантами осуществляется следующим образом (в идеале, ежеквартально):

- Знай свои гранты. Все члены СКК должны знать об основных существующих проблемах внедрения гранта. Вместе с ОР они должны иметь четкий план для проверки исполнения своих решений. СКК должен получать от ОР копии всех заявок на выплату средств, ежеквартальных отчетов, годовых бюджетов и планов работы, планов мониторинга и оценки, ежегодной аудиторской проверки ОР и любой другой проведенной аудиторской проверки. Однако, объем информации, которую следует проанализировать, может быть просто огромным. Некоторые СКК решали проблему такой «информационной перегрузки» путем разработки *системы* для выявления только ключевых вопросов, относящихся к общему успеху программы, а не к программному мониторингу.
 - Итоговые документы. В Танзании например, Секретариат СКК составляет итоговый отчет или «приборную панель», где демонстрируются достижения ОР по показателям эффективности, в финансовом и программном менеджменте⁹. Это позволяет СКК оперативно определять, где достигнут успех (зеленый цвет), а где существующие проблемы требуют особого внимания (желтый и красный).
 - Выезды на места. Все члены СКК должны иметь возможность участвовать в выездах на места. Практические примеры Эфиопии, Замбии и Танзании показывают, что посещение мест, где непосредственно внедряются гранты, является важным элементом надзорного плана СКК. Эти визиты должны позволить членам самим *почувствовать* программные достижения и трудности, чтобы они смогли (1) лучше руководить ОР, и (2) придать самим грантам еще большую надежность и важность. Эти выезды на места не связаны с мониторингом и оценкой, которые должны проводиться ОР. Некоторые СКК поручают эту задачу подкомитету, который затем отчитывается перед всем СКК. В случае, когда эту функцию выполняет подкомитет, у СКК должна существовать политика ротации, чтобы в определенный момент в будущем все члены СКК выполнили эту важную обязанность.

⁹ Ссылка на пример Танзанийской «приборной панели».

- Поддержка ОР. Общей целью ОР и СКК является борьба с ВИЧ/СПИД, туберкулезом и малярией. ОР и СКК должны тесно сотрудничать для того, чтобы программы действительно работали.
- Утверждение основных изменений¹⁰. В обязанности СКК входит утверждать изменения, вносимые в Область действия и/или Масштаб Системы эффективной работы в утвержденных Правлением заявках или подписанных Грантовых соглашениях, а также менять, при необходимости¹¹, ОР.
- Предоставление технической помощи. СКК должен использовать свой коллективный опыт для того, чтобы определить и предоставить соответствующую техническую помощь, направленную на устранение трудностей при реализации программ. СКК следует тесно сотрудничать с ОР для определения потребностей в ТП и координации ее предоставления.

Фаза 2 и МНФ

¹⁰ Такие изменения могут носить как существенный, так и несущественный характер, и могут быть сделаны:

- (a) в момент подачи СКК своей Заявки на продолжение финансирования («Заявка на Фазу 2»); или
- (b) в любое другое время в ходе внедрения заявки (включая переговоры по гранту). СКК потребуется одобрить пересмотренный план работы, бюджет и Систему эффективной работы.

Изменения относятся к «существенным», если их последствия влияют на достижение целей и задач или на ключевые программные сферы оказания услуг, или нарушают баланс программных мероприятий в Системе эффективной работы.

¹¹ Рекомендация о смене Основного реципиента является крайней мерой, которую следует применять только если ОР оказался не способен повысить эффективность работы на основании рекомендаций СКК и Секретариата Глобального фонда. Прежде чем СКК придет к такому решению, следует прояснить с ОР все, что касается реализации программы. В идеале, об этом нужно сообщить задолго до подачи заявки на Фазу 2, и как СКК, так и ОР должны быть едины в вопросе, какие шаги следует предпринять для повышения эффективности гранта. Смена ОР – редкий, но иногда полезный способ улучшить эффективность гранта, но это считается последним средством. СКК должны, в первую очередь, работать в тесном контакте с ОР над повышением эффективности, организовать техническую помощь и найти другие пути вернуть грант к эффективной работе.

СКК готовит Заявку на продолжение финансирования в Фазе 2 и может пересмотреть запрашиваемую сумму финансирования и/или выбрать другого(гих) ОР. Оба решения должны основываться на четком понимании результатов работы гранта. Повторное утверждение и повторный выбор ОР представляют собой ключевые аспекты надзорной деятельности, и это решение должно основываться на регулярном надзоре, проводимом в течение всего периода работы гранта.

По инициативе Секретариата СКК также могут подготовить, если имеют на это право, пересмотренную заявку для непрерывного финансирования, называемого «Механизм непрерывного финансирования». Это упрощенная модель финансирования, которая предоставляет высокоэффективным грантам дополнительное финансирование на период до шести лет при соответствующей рекомендации ГТО. Как и для Фазы 2, чтобы подать успешную заявку на непрерывное финансирование, СКК должны знать программный статус предыдущих мероприятий.

Координация доноров и согласование их деятельности с системами здравоохранения

СКК должны искать малейшую возможность, чтобы использовать уже существующие национальные планы надзора, избежав тем самым дублирования усилий. В частности, в странах, где существуют Общесекторные подходы (SWAp) или Механизмы совместного финансирования (МСФ), координационные органы этих механизмов могут обращаться к обязанностям по надзору, указанным в данном руководстве, до тех пор, пока они обращаются к минимальным требованиям и показателям эффективности Глобального фонда, которые первоначально были оговорены в грантовом соглашении. Самой большой проблемой является приспособление оценок, проводимых на основе результатов работы, к согласованным на национальном уровне системам, которые имеют другой набор целей и задач. Переговоры в некоторых странах проходили очень непросто, но решение было найдено¹² и сейчас «работа идет».

Заккрытие гранта

СКК продолжает выполнять свою надзорную функцию не только в ходе внедрения гранта, но и в период его закрытия. Здесь требуется такая же строгость и надзор, поскольку в обязанности СКК входит одобрение Плана закрытия и Бюджета закрытия, включая план ОР по распределению или размещению программных активов. Кроме того, СКК может подать Заявку о непрерывности услуг, когда люди получают жизненно важное лечение и не найдены альтернативные источники финансирования для продолжения лечения больных.

4.2. План надзора

¹² Примерами согласования при осуществлении надзора за грантами могут служить Руанда, Мозамбик, Танзания, Замбия и Малави. См. отчеты с практическими примерами от октября 2007 г. (Мозамбик и Малави).

Для оценки грантов Глобального фонда должен существовать план надзора. Поскольку хорошее управление влечет за собой высокую эффективность гранта, СКК, РКК и Суб-СКК должны иметь план надзора для того, чтобы иметь право на получение финансирования из Глобального фонда. Несмотря на то, что все планы будут отличаться друг от друга, Глобальный фонд предлагает включать в них следующие основные моменты:

- Регулярность. Надзорные мероприятия должны проводиться на ежеквартальной основе. План должен содержать информацию о том, кто проводит эти мероприятия, когда будет осуществляться надзор и когда он завершится.
- Методы. Планы надзора должны разрабатываться совместно с ОР и включать периодические выезды на места (например, каждые шесть месяцев), рассмотрение отчетов ОР (например, на каждом заседании СКК), предоставление технической помощи и проведение системного анализа¹³.
- Проверка выполнения. Процедуры, которые обеспечивают проверку выполнения мероприятий. Кто отвечает за отчет перед СКК в том, что применимые на практике рекомендации были учтены?
- Информирование членов. Все члены СКК должны понимать свою роль в нем и основные принципы Глобального фонда. Рекомендуется проводить ежегодный семинар или мероприятие, где все члены будут иметь отличную возможность обсудить нерешенные проблемы и найти пути улучшения работы СКК.
- Права и обязанности. Все СКК должны иметь руководящий документ или «конституцию», где разъясняются функции и обязанности всех его членов, а также описывается, как СКК будет осуществлять надзор и разрешать конфликты. Этот документ следует периодически пересматривать и вносить в него поправки, необходимые для улучшения надзора со стороны СКК.
- Руководство СКК. Сейчас в большинстве СКК есть Секретариат (или штат) для подготовки заседаний и выездов на места, организации разработки заявки, избрания членов и т.п. Как для всего СКК, так и для его исполнительного комитета, важно обеспечить, чтобы сотрудники его Секретариата были должным образом обучены и были способны выполнять свои обязанности.
- Соответствующие комитеты. СКК проще осуществлять свою надзорную функцию, когда в его составе есть несколько комитетов с четко определенными обязанностями. Многие успешные СКК создают экспертные технические комитеты, которые фокусируются на разработке заявки или реализации программы. СКК не следует иметь много комитетов, поскольку они могут усложнить работу и привести к путанице в функциях. Обычно в хорошо функционирующих СКК есть Исполнительные комитеты (которые принимают временные решения между официальными заседаниями СКК), Комитеты по финансам и аудиту, надзору или отчетности.

¹³ Системный анализ означает рассмотрение и анализирование того, как системы здравоохранения в стране преодолевают трудности, возникающие в связи с ВИЧ/СПИД, туберкулезом и малярией, и как программы Глобального фонда воздействуют на системы здравоохранения. СКК должен постоянно искать пути минимизации воздействия этих трех заболеваний на системы здравоохранения и проводить мероприятия, направленные на укрепление систем здравоохранения, там, где это эффективно с практической точки зрения.

Ресурсы

Появляется все больше и больше справочных материалов, уделяющих основное внимание модели СКК и помогающих улучшить его работу. Для получения руководящих инструкций Секретариат отправляет читателей к прекрасным материалам, опубликованным организациями AIDSPAN и «Науки управления для здравоохранения».

<http://www.aidspace.org/index.php?page=guides&menu=publications>

Если вы знаете дополнительные справочные материалы, касающиеся надзорной деятельности СКК, просьба присылать их непосредственно Группе по СКК на CCM@theglobalfund.org.